

Statele membre ale Uniunii Europene: statutul special de participant la relațiile internaționale

Lazari, Constantin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lazari, C. (2013). Statele membre ale Uniunii Europene: statutul special de participant la relațiile internaționale. *Studii Europene*, 2, 27-36. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-419035>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Statele membre ale Uniunii Europene: statutul special de participant la relațiile internaționale

Conf. univ. dr. Constantin LAZĂRI

constantin_l@mail.ru

Institutul de Relații Internaționale din Moldova, Moldova

Abstract: The European Union is a rather new player in international relations. The European Union is neither a state nor international organization. With the accession to the European Union, the states transfer some attributes of sovereignty and, thus, the governing is done by the European Union mostly, taking part in its relations with third countries. At the same time, it contains some elements of the union (confederation, federation). Therefore, the European Union is more than an international organization. We find elements of the federation, confederation without being identified as such, being established on a system of organization. The European Union aims for integration of societies within a single economic, social, political, legal area. The European Union acts as a proper system based on an idea of creating strong Union bonds between the people of Europe, by establishing an internal market, an economical Union. The European Union, in its relations with the member states, keeps the ultimate goal that it has, being an international legal person, special competences, realizing common goals established with the member states. The legal basis of the European Union is represented by two treaties: the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. The well-known Lisbon Treaty represents legally an amending treaty of the previous legal instruments - a compromise between the need for reform, on the one hand, and the need to live in a united Europe, on the other hand. The member states of the EU relate to two legal systems. As a result of their participation in an international organization with supranational character, Member States of the European Union assume a number of commitments with repercussions to their state sovereignty. The Member States coexist with the European Union. The European Union has become, along with its Member States, a matter of international law; even if it shows itself as a conglomerate of states - international organization; it is a union of states established by state attributes, an entity more complex and powerful, with a higher importance with its relations with the Member States, but also with an increased influence on international arena.

Key-words: European Union, subject of international law, state, federation / confederation, intergovernmental organisation, international relations, Lisbon Treaty, foreign action / policy, principles of subsidiarity and proportionality, exclusive and shared competence.

În prezent, Uniunea Europeană **nu este un stat** (federație sau confederație), în sensul clasic al termenului, dar nu este **nici organizație internațională interguvernamentală**. În același timp, Uniunea Europeană este mai puțin decât o entitate statală și mai mult decât o organizație internațională, având elemente comune de la stat și de la organizație, aceasta fiind, astfel, un **nou actor al relațiilor internaționale contemporane**.

Există o opinie generală precum că Uniunea Europeană ar intra în tipologia organizațiilor internaționale: ar reprezenta o asociere de state, creată într-un anumit scop, fiind constituită din state independente, înființată în baza unui tratat internațional multilateral (actul constitutiv), având organe proprii, statele conferindu-i personalitate juridică. Totuși, Uniunea Europeană nu

este o organizație internațională în sensul clasic al conceptului, ea **nu este o organizație interguvernamentală, ci una suprastatală**, necunoscută anterior în istoria omenirii. Odată cu aderarea la Uniunea Europeană, statele își transferă unele atribute de suveranitate și, astfel, actul de guvernare se efectuează de Uniunea Europeană (în mare parte), devenind parte în relațiile sale cu statele terțe. În același timp, Uniunea Europeană conține și unele elemente ale uniunilor de state (confederații, federații). Așadar, Uniunea Europeană este mai mult decât o organizație internațională, în ea regăsim elemente ale federației, confederației fără a fi identificată ca atare, fiind constituită pe sistemul de organizație. Uniunea Europeană urmărește scopul integrării societăților din statele participante într-un spațiu unic economic, social, politic, juridic. Uniunea Europeană funcționează ca un sistem propriu, conducându-se de ideea **creării unei Uniuni tot mai profunde între popoarele Europei**, prin crearea unei piețe interne, o uniune economică. În raporturile sale cu statele membre, Uniunea Europeană ține cont de scopul final pe care îl are Uniunea care, fiind personalitate juridică internațională, înzestrată cu competențele respective, și realizează obiectivele comune stabilite împreună cu statele membre.

Întru realizarea obiectivelor stabilite, Uniunea Europeană și-a creat o structură de organe cu competență similară organizației internaționale, dar după conținut și împuterniciri ele ne amintesc despre un sistem de grup de state. În Uniunea Europeană există o partajare a autorității și guvernării dintre state și Uniune, în același timp, statele fiind participante la luarea deciziilor de Uniune, rolul lor fiind redus pe segmentul comunitarizat. În calitate de subiect de drept, Uniunea Europeană întreține relații cu statele și ceilalți subiecți de drept internațional, încheie tratate, participă la viața internațională și desfășoară o gamă largă de acțiuni externe, o politică externă și de securitate comună.

Este de menționat că statele membre ale Uniunii Europene își mai păstrează calitatea lor de subiecți de drept internațional, teză care nici nu poate fi pusă la îndoială. Statele membre își exercită toate atribuțiile pe care le dețin, cu excepția acelor care au fost transmise / transferate la Uniunea Europeană sau care ar fi incompatibile cu calitatea lor de stat membru al Uniunii și acesta este conceptul de bază al Uniunii Europene. S-a stabilit că Uniunea Europeană reprezintă o uniune de state, dar ele (statele) rămân în continuare suverane, ele împreună cu structura proprie a Uniunii alcătuiesc stâlpii de rezistență a întregului edificiu instituțional. Uniunea Europeană nu poate fi concepută fără state, ele fiind elementul constitutiv organic al Uniunii. Acest fapt mai reiese și din prevederea că statele membre îi atribuie Uniunii competențe pentru realizarea scopurilor comune (art. 1 din Tratat, documentul în baza căruia există Uniunea, statele fiind și cele

care revizuiesc actul constitutiv și numai statele pot solicita aderarea la Uniunea Europeană). Ca urmare, toate deciziile, adoptate în cadrul Uniunii Europene, se discută și se iau cu acordul tuturor statelor membre, prin consens și orice tratat intră în vigoare doar în urma ratificării lui de către toate statele semnatare, conform prevederilor constituționale ale fiecărui stat.

Întreaga activitate a Uniunii Europene se realizează prin conlucrarea dintre instituțiile și statele ei membre, care sunt destinatarele deciziilor adoptate și care asigură, prin mecanismele lor, executarea acestora; acțiunea statelor constituie garanția atingerii obiectivelor Uniunii, iar măsurile întreprinse în cadrul Uniunii nu ar putea căpăta viață în statele membre fără concursul lor în condițiile în care Uniunea apare ca fiind cea care, împreună cu statele, instituie regulile, iar statele ca executante ale acestora, adică statele sunt destinatare ale regulilor comunitare.

În acest sens, *Tratatul de la Lisabona* prevede: „Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne în responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru” (art. 3 A, alin. 2). „Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre” (art. 3 A, alin. 1). „Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate” (art. 3 B). **Însăși existența Uniunii Europene o presupune pe cea a statelor;** instituțiile ei de bază – Consiliul European, Consiliul, ca și Parlamentul, – sunt constituite din șefii de state sau de guverne ai statelor membre, respectiv aleși în statele membre, dând expresie tocmai acestei idei că Uniunea Europeană se compune din state suverane.

Este de menționat că suveranitatea statelor membre ale Uniunii Europene, deși este cu mult mai necesară, **este, totodată, și mai împovărată de angajamente și mai știrbită, în ceea ce privește atributele lor de suveranitate decât în cazul participării la alte organizații internaționale.** Uniunea Europeană este o organizație internațională cu o notă evidentă de ceea ce constituie o uniune de state, iar atributele suprastatale pe care le-a dobândit prin transferul de suveranitate de la statele membre conduc la o clară limitare a suveranității statelor membre.

În ceea ce privește domeniul pe care îl are **Uniunea Europeană în domeniul politicii externe**, care constituie **competența exclusivă** a acesteia în ceea ce privește încheierea unui acord internațional, se stipulează: în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al

Uniunii ori această încheiere este necesară pentru a permite Uniunii să-și exercite competența internă sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora (art. 2 B, alin. 2). Formularea este destul de largă spre a duce la excluderea statelor din acest segment de activitate.

În domeniile enumerate de art. 2 C cu privire la competența Uniunii, aceste atribute sunt **partajate cu statele membre**, în măsura în care ele constituie obiect de cooperare (reglementare) internațională; prin efectul aplicării principiilor **subsidiarității** și **proporționalității**, competența poate reveni Uniunii, prin excluderea statelor membre: în domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, precum și ale cooperării pentru dezvoltare și ajutorului umanitar, Uniunea dispune de competență pentru a întreprinde acțiuni și pentru o politică comună, fără a împiedica, însă, statele să își exercite propria competență.

Acțiunea externă a Uniunii, reglementată în Titlul V, înfățișează întreaga gamă de situații (politica externă, politica comercială comună, cooperarea cu alte state, ajutorul umanitar etc.) în care Uniunea Europeană acționează în calitate de titular; ca atare, s-a stabilit cine o reprezintă, că are atribuții de a încheia tratate ș.a. Așadar, sfera largă de competențe ale Uniunii Europene reduce în mod vizibil din atribuțiile de suveranitate ale statelor membre; și chiar dacă conceptul (ca atare) de suveranitate cuprinde trăsăturile de exclusivitate, indivizibilitate și inalienabilitate, în raport cu Uniunea Europeană, **domeniul rezervat** al unui stat membru este substanțial redus Uniunii Europene care deține toate pârghiile necesare pentru guvernare – are instituții legislative – de edictare a regulilor, organele executive pentru organizarea aplicării acestora și cele judecătorești spre a controla și sancționa neconformarea față de acestea; la acest ansamblu instituțional propriu, se adaugă, integrându-se, mecanismele naționale preconstituite, pe care le oferă statele membre, iar toate acestea sunt articulate într-un ansamblu bine legat spre a funcționa într-un mod sincronizat și eficient. Comanda acestui ansamblu instituțional îl constituie desigur segmentul comunitar care concepe reglementările și modul de finalizare a măsurilor, verifică și sancționează abaterile, iar executarea se asigură la nivelul instituțiilor statelor membre, orientate și prinse în acest angrenaj de la care nu se pot sustrage.

În ceea ce privește poziția pe care o ocupă statele membre în cadrul Uniunii Europene, sub raportul modului de repartizare a competențelor, situația apare tranșantă în *Tratatul asupra Uniunii Europene*, așa cum a fost modificat la Lisabona, și are meritul unei reglementări cuprinzătoare și destul de amănunțite a problemei. Se prevede că statele membre se mențin și că vor avea competențe într-un domeniu anumit. Sub raport instituțional, se respectă „identitatea

națională" a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională; se respectă de către Uniune „funcțiile esențiale ale statului și în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru" (art. 3 A, alin. 2).

Așadar, existența statelor apare ca o cerință fundamentală în cadrul Uniunii Europene; deoarece construcția instituțională ca atare a Uniunii le presupune prin ipoteză (Consiliul European, Consiliul, Parlamentul sunt alcătuite din reprezentanți ai statelor membre), iar punerea în aplicare a regulilor edictate la nivelul Uniunii nu poate avea loc altfel decât prin intermediul statelor membre.

Uniunea Europeană este structurată într-un mod special, alcătuită fiind din statele membre. În opinia noastră, formularea este însă generală și, de aceea, susceptibilă de numeroase interpretări. Mai întâi de toate, conceptul în sine: „orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre" (art. 3 A, alin. 1) ridică semne de întrebare; statelor le mai rămân din jurisdicția lor doar unele atribuții (ce nu a trecut la Uniunea Europeană) și acestea le sunt conferite de către Uniunea Europeană. Pe de altă parte, este greu de imaginat menținerea funcțiilor esențiale (unele au trecut deja la Uniunea Europeană ca urmare a integrării), când ordinea juridică comunitară ia locul exercitării atributelor de suveranitate; nu numai că unele elemente dintre funcțiile esențiale au intrat în categoria formelor de cooperare în cadrul Uniunii (puse de acord, înseamnă, dacă nu abdicarea de la ele, în orice caz, partajarea lor), dar chiar și funcțiile esențiale (organizarea internă, ordinea publică, apărarea, securitatea) vor fi și ele concepute, construite și exercitate potrivit cu situația pe care o au acum statele membre în cadrul Uniunii Europene (deci aparțin statelor, dar gestionarea lor se face în cadrul Uniunii Europene), adică pentru construcția europeană și atât cât este necesar pentru funcționarea acesteia (ca executant).

Nu trebuie ignorat nici faptul că existența unei cooperări în cadrul celor doi piloni (PESC și JAI) reduce în mod substanțial din această marjă, concedată doar formal statelor membre; attributele de suveranitate care supraviețuiesc și se vor exercita într-o formulă care trebuie să fie ajustată în funcție de cerințele comunitare.

Uniunea Europeană are **competență exclusivă** în domeniile care țin de uniunea vamală, în materie de concurență, politică monetară și comercială comună, conservarea resurselor și pescuitului - art. 2 B. Uniunea are competență exclusivă și în ceea ce privește încheierea unui

acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act al său legislativ ori este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica modul de aplicare a acestora (art. 2 B, alin. 2). În aceste domenii, în care i-a fost atribuită competență exclusivă, numai Uniunea poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie, iar statele membre pot face acest lucru numai în cazul în care sunt obligate de Uniune ori pentru a pune în aplicare actele ei (art. 2 A, alin. 1).

Uniunea Europeană are **competență partajată** cu statele membre pentru alte domenii (piața internă, coeziunea economică, socială și teritorială, agricultură și pescuit, protecția mediului, energia etc. – art. 2 C), care se stabilește în baza **principiului subsidiarității** (Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre, ci la nivelul Uniunii) și cel al **proporționalității** (art. 3 B, alin. 3); în cazul atribuirii unei asemenea competențe, Uniunea poate legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic, iar statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat-o sau dacă a hotărât să nu și-o mai exercite (art. 2 A, alin. 2).

În cadrul Uniunii, statele membre își **coordonează** politicile economice, Consiliul adoptând noi măsuri și orientări generale în acest domeniu (politicile de ocupare a forței de muncă, coordonarea politicilor sociale) – art. 2 D; Uniunea este competentă să definească și să pună în aplicare o politică externă și de securitate comună, inclusiv să definească o politică de apărare comună (art. 2 A alin. 4); este competentă să întreprindă **acțiunile de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunilor statelor membre**, fără a înlocui însă competența acestora (art. 2 A, alin. 5), fiind vorba de domeniile industriei, culturii, turismului, educației, protecției civile ș.a. (art. 2 E).

Competența Uniunii Europene **are pondere** în raport cu jurisdicția statelor membre, deoarece ea vizează sectoare întinse, unele vitale, ale societății; nici domeniile de cooperare interguvernamentală (PESC și JAI) nu se desprind din acest regim general de modelare față de Uniunea Europeană, deoarece colaborarea se realizează în cadrul Uniunii Europene și potrivit obiectivelor acesteia, în cadrul politicii comune.

Uniunea Europeană dispune de toate pârghiile care imprimă direcția și ritmul dezvoltării; dacă mai adăugăm și mențiunea că, ori de câte ori au fost adoptate acte obligatorii din punct de vedere juridic, acestea prevalează față de cele ale statelor membre, avem un tablou edificator asupra modului în care se poziționează Uniunea Europeană, față de statele ei membre.

Așadar, Uniunea Europeană deține competența exclusivă în anumite domenii și o competență care revine în mod constant din cea partajată cu statele și în mod efectiv, îi poate reveni **orice** competență în afară de competența exclusivă recunoscută statelor (în tratat nu se menționează această precizare de exclusiv ca în cazul Uniunii), adică are vocație la orice competență de care are nevoie. Criteriul pe baza căruia se face departajarea competențelor Uniunii Europene de jurisdicția statelor membre, filosofia acestuia cuprinde un germen de **mobilitate** (prea multă flexibilitate când este vorba de prerogative intangibile) și de **precaritate**: în afară de ceea ce rămâne statelor membre (o sferă cu o descriere în termeni vagi și susceptibili de a reține din ce în ce mai puțin), orice alte competențe revin sau pot reveni Uniunii Europene ale cărei obiective sunt greu de cuantificat și limitat.

La rândul lor, statele Uniunii Europene continuă **să rămână subiecți de drept internațional**; făcând parte din comunitatea internațională, ele întrețin relații cu alte state și subiecți de drept internațional (chiar dacă aceste relații sunt diferențiate, prin amprenta pe care o pune apartenența lor la Uniunea Europeană); atâta vreme cât continuă să existe (pentru că participarea în sine a unui stat la o organizație nu constituie un caz de încetare, a personalității juridice internaționale ori de amputare a ei, ci, dimpotrivă, de confirmare a existenței, prin exercitarea atributelor sale de suveranitate), ele dețin calitatea de subiect de drept internațional.

Statele membre ale Uniunii Europene sunt state suverane și, ca atare, sunt înzestrate cu personalitate juridică de drept internațional, având calitatea de subiect de drept internațional. Statele membre întrețin relații externe cu Uniunea Europeană ca și în cazul oricărei alte organizații, guvernate de dreptul internațional, dar au, în plus, și relații instituționalizate - cârmuite de dreptul comunitar (care este dreptul intern al Uniunii Europene).

Așadar, statele membre se raportează așadar, la **două ordini juridice**. Ca urmare a participării lor într-o organizație internațională cu caracter suprastatal, statele membre ale Uniunii Europene și-au asumat o serie de angajamente cu repercusiuni asupra întinderii suveranității lor de stat.

Mai întâi de toate, **statele membre coexistă cu Uniunea Europeană** în viața internațională; **ea a devenit**, alături de statele sale membre, **un subiect de drept internațional**; chiar dacă se prezintă ca o asociere de state – organizație internațională, **ea este o uniune de state constituită cu attribute statale**, o entitate mult mai încheagată, complexă și mai puternică, cu o pondere mai mare în raporturile cu statele membre, dar și cu o influență sporită în viața internațională.

Uniunea Europeană are alte dimensiuni și impact general; statele membre sunt subsumate Uniunii Europene și rămân în umbra ei (la unele tratate, Uniunea Europeană este parte în numele lor). Ca atare, Uniunea Europeană, prin competențele care i s-au acordat, aflându-se uneori, alături sau în competiție, iar alteori, chiar în locul statelor sale membre, în cazul în care își exercită competențele exclusive, **apare ca partener de prim ordin și ca un ascendent**.

Existența și extinderea activității Uniunii Europene implică în mod inevitabil **o reducere a jurisdicției naționale**, inclusiv a dimensiunii internaționale a statelor membre (devin state cu un statut special); sfera domeniilor de reprezentare la care participă, întinderea activităților desfășurate, existența și ponderea în influențarea (inclusiv în stabilirea ordinii de drept) se reduce în mod corespunzător, iar sfera participării statelor membre ale Uniunii Europene la viața internațională, în ansamblul ei, este în mod indubitabil îngustată și dirijată spre zona mai puțin importantă a politicii internaționale.

Reieșind din cele menționate, constatăm cu certitudine că statele membre ale Uniunii Europene au un statut special de participant la relațiile internaționale.

Bibliografie:

1. *Tratate fundamentale ale Uniunii Europene*, Editura C.H. Beck, București, 2012.
2. Gilbert Gornig, Ioana Eleonora Rusu, *Dreptul Uniunii Europene*, Editura C.H. Beck, București, 2007.
3. Marin Voicu, *Introducere în dreptul european*, Editura Universul Juridic, București, 2007.
4. Allan Thatham, Eugen Osmochescu, *Dreptul Uniunii Europene*, Chișinău, Editura Arc, 2003.

Copyright©Constantin LAZĂRI